SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 10:12).

–Antes de recibir a los representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto –tal como estaba previsto para el día de hoy– a fin de hablar sobre el proyecto de ley referido a las sociedades anónimas con participación accionaria de los entes industriales y comerciales del Estado –que presentó el suscrito–, así como también sobre el relativo a las competencias de los entes autónomos y servicios descentralizados, por el que se propone una modificación a la normativa actual –presentado por la bancada del Frente Amplio–, vamos a dar cuenta de un asunto entrado. El mismo tiene que ver con un repartido que está siendo distribuido en este momento, referido a propuestas legislativas que el Inacoop –que concurrió a la sesión pasada– había quedado en enviar a la comisión. Además, dicho instituto anunció que en los próximos días va a enviar legislación comparada que avala o respalda alguna de las propuestas que nos ha hecho llegar por escrito en el día de hoy.

Por otro lado, la secretaría me avisa que por estos temas el Ministerio de Economía y Finanzas podría venir a la sesión del próximo 4 de mayo, por lo que la discusión va a continuar.

(Ingresan a sala los representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto).

–Damos la bienvenida –y agradecemos la disposición a concurrir a la Comisión de Hacienda– al director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, contador Álvaro García, al subdirector, contador Martín Dibarboure y a la contadora Lucía Wainer.

El motivo de la convocatoria es que esta comisión ha decidido comenzar la consideración y discusión de dos proyectos de ley vinculados a los entes autónomos. Uno de ellos es la carpeta n.º 718/2016, relativa a las competencias de los entes autónomos y servicios descentralizados; se trata de un proyecto de ley presentado por la bancada de senadores del Frente Amplio, por el que se modifica el artículo 271 de la Ley n.º 16462, de 11 de enero de 1994.

Y el segundo proyecto –que si bien tiene algún punto de contacto es más abarcativo–, fue presentado por quien habla y corresponde a la carpeta n.º 651/2016: «Sociedades Anónimas con Participación Accionaria de los Entes Industriales y Comerciales del Estado. Marco legal para su control».

La secretaría de la comisión hizo llegar a los representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto las dos iniciativas. Obviamente, como institución del Poder Ejecutivo encargada del seguimiento y control de las empresas públicas, quisimos comenzar esta discusión escuchando su opinión. Decidimos, además, ir tratando en simultáneo ambos proyectos de ley para economizar el tiempo.

Tiene la palabra el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, contador Álvaro García.

SEÑOR GARCÍA.- Muchas gracias. Muy buenos días.

En primer lugar, agradecemos que haya existido la posibilidad de postergar la convocatoria ya que nos permitió avanzar bastante en el estudio del tema como para emitir algunos conceptos que pueden ser importantes elementos de juicio para la comisión.

En segundo término, realizaremos algunos aportes de información general sobre los contenidos que plantean ambos proyectos de ley. Obviamente, no nos expediremos sobre la forma –o la pertinencia– en que esa información se establezca en el o los proyectos definitivos, ya que es tarea de los señores senadores.

Es importante aclarar el tema del control de las empresas públicas porque, básicamente, está sobrevolando el proyecto de ley que apunta a las sociedades anónimas propiedad de empresas públicas. Con respecto al control, en el marco del cometido de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, resulta necesario –así lo considero– incorporar algunos elementos de información que deben tenerse a la hora de avanzar sobre cualquier legislación de sociedades anónimas de empresas públicas a la luz de lo que son las madres, es decir, las propias empresas públicas. Por lo tanto, a los controles habituales establecidos consuetudinariamente, que tienen que ver con la presentación de los presupuestos de esas empresas públicas con fecha límite 31 de julio de cada año ante el Poder Ejecutivo y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y con la recepción de sus balances –que son auditados y tienen como fecha máxima el 31 de marzo de cada año–, tuvimos que hacer algún apercibimiento para el cumplimiento en fecha porque existía cierta laxitud. Hoy en día se está cumpliendo, como corresponde. Y lo mismo respecto a las ejecuciones presupuestales, es decir la rendición de cuentas que realiza cada empresa en función de los presupuestos presentados y que tienen como fecha tope el 31 de mayo de cada año. Estos son procesos habituales de control que se realizan en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Se elaboran informes –que son analizados por los directores– y sobre ellos se hacen recomendaciones a las empresas o correcciones acerca de determinadas desviaciones. Esto se lleva adelante a través del departamento de Empresas Públicas de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Me parece importante destacarlo, pues no porque sea un hecho que forma parte de la costumbre se lo debe despreciar; por el contrario, es la base del control en materia de actuación de las empresas públicas.

Me gustaría hacer un comentario adicional con referencia a este tema, acerca del contenido del proyecto de ley.

Según el artículo 190 de la Constitución de la República, «los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados no podrán realizar negocios extraños al giro que preceptivamente les asignen las leyes, ni disponer de sus recursos para fines ajenos a sus actividades normales». Esto es objeto de control y, cuando ha sido distinto, ha obligado al dictado de leyes específicas para ampliar el ámbito de actuación de cada una de las empresas. Una sola excepción a lo consagrado en esas leyes específicas –de las cuales tenemos en nuestro poder un listado– está dada por el artículo 271 de la Ley n.º 16462, que expresa: «Incorpórase en el giro de todos los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados el prestar servicios de asesoramiento y asistencia técnica, en las áreas de su respectiva especialidad, tanto en el territorio de la República como en el exterior. A tales fines podrán asociarse en forma accidental o permanente con otras entidades públicas o privadas nacionales o extranjeras, así como contratar o subcontratar con ellas la complementación de sus tareas». Esto está relacionado con el otro proyecto que establece una ampliación de este cometido.

En la medida que se autorice la creación por parte del Poder Ejecutivo se establece el objeto social, el cual debería guardar una razonable relación con el objeto de la empresa pública. Aclaro que ello está referido a las sociedades anónimas propiedad de las empresas públicas.

En los últimos tiempos hemos tomado algunas iniciativas que considero importante estén en conocimiento de los miembros de la comisión –en el marco de lo que deberá definir– que, básicamente, están referidas al artículo del catálogo de buenas prácticas. Sobre este tema venimos trabajando desde hace ya un tiempo y hemos avanzado en algunos proyectos que apuntan al desarrollo e implementación de una estrategia para el fortalecimiento del monitoreo, evaluación y rendición de cuentas del conjunto de las empresas públicas. Es más, con apoyo del Banco Mundial –que ha brindado una ayuda en este sentido– venimos elaborando un diagnóstico y recopilación de información sobre el modelo actual de supervisión de las empresas públicas. La idea es tratar de recoger en el radar experiencias de otros países –en el marco de América Latina o a nivel mundial– que nos permitan identificar buenas prácticas, no solo en el marco tal como está contemplado en el proyecto de ley –es decir, como las sociedades anónimas propiedad de empresas públicas–, sino en general de las propias empresas públicas. En nuestra región hay algunas experiencias interesantes como, por ejemplo, la de Perú, que ha creado un fondo nacional de empresas públicas que, en realidad, se corresponde con el nombre de un directorio superior –o una especie de *holding*– formado por algunos de los ministerios y que ejerce la suerte de directorio representante del pueblo a través del Poder Ejecutivo en la coordinación y control de las empresas públicas.

Otras experiencias interesantes recogidas en la región pasan por todo lo que ha vivido Chile con el tema de Codelco, la empresa nacional de cobre. Ese país ha registrado diversos cambios en función del aprendizaje que, a lo largo de los años, han tenido en el relacionamiento entre el Poder Ejecutivo con los propios directorios de las empresas públicas y su gobierno en general.

Hace pocos días anunciamos una cooperación técnica con el Banco Interamericano de Desarrollo por USD 400.000 –de los cuales USD 40.000 son de contrapartida local– para el fortalecimiento del monitoreo y evaluación de empresas públicas en concreto, a través de la generación de un sistema.

Se va a avanzar en un proceso de análisis –sobre este tema puede dar mayores detalles la contadora Lucía Wainer– a los efectos de tener en áreas como la gobernanza, compromisos de gestión, monitoreo de determinada cantidad de indicadores, rendiciones de cuentas y su desempeño, disponibilidad de información, incluso, en tiempo real. Hay otros recursos que se están llevando adelante y que están en andamiento.

A su vez, es de destacar que a partir del instructivo para la confección de los presupuestos 2015-2016, se incorporó un capítulo en las iniciativas presupuestales de las empresas públicas denominado «compromiso de gestión». Esta es una herramienta fundamental, a nivel no solo de las empresas públicas sino también del Estado en general, que estamos tratando de implementar en los Gobiernos departamentales. Este capítulo incluye un conjunto de indicadores, con metas anuales y de mediano plazo, que son coincidentes con las de los planes quinquenales móviles que tienen las empresas. Estos indicadores ayudan a cuantificar la mejora de la gestión, a racionalizar las inversiones y a posibilitar una evaluación interna y externa por resultados. De hecho, están a disposición los objetivos que cada una de las empresas se plantea en cada ámbito y el cumplimiento que se tiene. Al respecto, se ha elaborado un «semáforo» que alerta sobre los incumplimientos, los cumplimientos parciales y los cumplimientos completos de los compromisos de gestión.

Estos indicadores y sus metas, alineados a las políticas sectoriales y a los objetivos estratégicos de las empresas, incluyen varias dimensiones. Por un lado, está la dimensión de resultados, que incluye a los insumos, procesos, producto y resultados y por otro, la dimensión de desempeño, que abarca la eficacia, eficiencia, economía y calidad. También se va a incluir la perspectiva financiera, comercial, de procesos internos y de capacidades estratégicas.

Este es un trabajo continuo que se realiza con los propios mandos de las empresas. Obviamente, ha habido un intercambio de información, capacitación y de incentivo para realizarlo, todo lo cual está establecido en el instructivo de manera preceptiva.

También se encuentra en proceso de elaboración el portal de transparencia presupuestaria, tema que abarca no solo a las empresas públicas. La OPP desde hace unos años tiene un lugar denominado «a dónde van a parar nuestros impuestos» en el cual se abre el presupuesto nacional a través de las grandes áreas temáticas.

Los señores legisladores reciben con cada Presupuesto dos tomos que agrupan al presupuesto nacional por áreas programáticas, que en este momento son 17. De manera que eso ayuda a visualizar, no solo a los parlamentarios sino también a la gente en general, dónde están los pesos principales que tiene el presupuesto. Vamos a avanzar en este tema con este sitio web temático que ofrecerá información reutilizable acerca de los presupuestos públicos, las prioridades políticas impulsadas por el Gobierno nacional y los resultados. Esto está en línea con una política de transparencia que estamos suscribiendo también a nivel internacional y que implica la generación de un portal de datos abiertos para que los usuarios puedan hacer uso de ellos de manera libre.

En relación con el control de las sociedades anónimas, habría que tener en cuenta que en el artículo 342 de la Ley n.º 16060 se establecen las competencias de la asamblea ordinaria de accionistas de la cual, obviamente, forma parte la empresa madre, a la que le corresponderá considerar y resolver sobre elementos fundamentales tales como el balance general, el proyecto de distribución de utilidades, la memoria e informe al síndico y toda medida relativa a la gestión de la

sociedad que le competa resolver conforme a la ley y al contrato o que sometan a su decisión el administrador o el directorio, y la comisión fiscal o el síndico. La asamblea ordinaria también tendrá competencia en la designación o remoción de los administradores, directores, síndicos, miembros de la comisión fiscal, así como en la fijación de sus retribuciones. Esto, repito, se dispone a través de la Ley n.º 16060. También existe la necesidad de informar acerca de las inversiones a través de datos que se cargan en el Sistema Nacional de Inversiones Públicas y que empezamos a implementar a partir del último presupuesto nacional. De acuerdo a la ley n.º 16060 por el solo hecho de que una sociedad sea anónima es controlada específicamente y lo tienen que aplicar las empresas públicas como madres de sociedades anónimas.

En segundo lugar, con respecto a la relación entre los gobiernos y las buenas prácticas en las empresas públicas quiero decir que este es un tema sobre el que nos estamos ocupando particularmente desde el año pasado. Ante la necesidad que tiene el Uruguay de mejorar en la gestión de las empresas públicas, hemos recogido diversas inquietudes de la sociedad, de los sectores académicos, así como información internacional sobre las prácticas que se implementan en otros países. En ese sentido quiero decir que en este momento estamos llevando adelante un proceso –me parece importante que la comisión lo conozca y, además, el objetivo que nos trazamos es que sus frutos se vean este año– para compilar una serie de informes que hoy existen a nivel nacional relacionados con informes multilaterales, informes de universidades y datos que nos ha proporcionado el Pit–Cnt y algunos trabajos de gremiales. En definitiva, hemos tratado de recopilar gran cantidad de información acerca de este tema referido al gobierno y a las buenas prácticas en las empresas públicas. Siempre hablamos de las empresas públicas madres, pero obviamente esto afecta la administración de las sociedades anónimas de las empresas públicas. Reitero que ese trabajo va a estar disponible en el correr de este año. No sé si los señores senadores lo recordarán, pero además de esos informes nosotros como OPP tuvimos una instancia pública con el objetivo de compilar una cantidad de coincidencias que se encontraron cuando se analizaron esos temas y cuando esté pronto vamos a ver qué forma le damos. Esa iniciativa también fue promovida desde el Parlamento, por diferentes organizaciones y creo que deberíamos avanzar en ese sentido. No sé si será necesario que se elabore un proyecto de ley u otro mecanismo, ello dependerá de las conclusiones a las que se arribe. Me parece muy importante que la comisión sepa que desde el año pasado estamos trabajando en este tema –en particular el subdirector– y que en el correr de este año vamos a tener un producto terminado.

Quiero hacer un par de comentarios adicionales respecto a algunas cuestiones conceptuales. En primer lugar, creo que habría que atenuar un poco el concepto que se maneja en este proyecto de ley sobre sociedades anónimas acerca de la «huída» del Derecho Administrativo, que puede resultar una expresión un poco fuerte. Este concepto está referido a la batería de elementos de control disponibles como los que acabo de mencionar, pero quizá no sea la expresión más adecuada. Me pareció importante hacer referencia a los elementos de control que existen para atenuar esa visión que quizá no represente lo que realmente sucede.

En segundo término, esta comisión, el Senado, va a definir qué potestades se le va a otorgar o no a la OPP, pero dado que la representamos simplemente quiero decir que en una primera perspectiva jurídica del tema se debe tener en cuenta que somos una unidad ejecutora del inciso de la presidencia y que esas nuevas atribuciones no pueden traer aparejada ninguna ilegalidad. Obviamente que los señores senadores van a repasar esto, pero me parecía importante mencionarlo.

En tercer lugar, quisiera hacer algún comentario con referencia al artículo 10 que establece, en forma preceptiva, que las empresas deben promover la apertura de su capital accionario de sociedades anónimas en la bolsa de valores. Si bien todos tenemos la información, me parece importante resaltarla porque, si bien no se trata de capital accionario, ha tenido bastante suceso la apertura a través de obligaciones negociables, y son conocidos los procesos de UTE con los parques eólicos con un resultado importante. Al tratarse de capital accionario, creo que habría que estudiar muy bien el tema. Puede tener algunas ventajas, pero habiendo avanzado y reflexionado sobre el asunto –hace muy poco tuvimos una entrevista con el expresidente de la bolsa de valores y algunos asesores actuales de dicho organismo– uno empieza a hilar más fino; entonces, yendo empresa por empresa habría que ver qué viabilidad tiene esto.

Por lo tanto, entiendo que se trata de un tema que hay que estudiar mucho porque sería muy malo tomar una iniciativa de este tipo y que fracasara. Cuando uno va a la Bolsa de Valores tiene que tener la certeza de que todos esos mecanismos van a funcionar de forma efectiva.

El otro proyecto cuenta con un solo artículo y en él se hace un agregado al artículo 271 de la Ley n.º 16462. En general, nos parece muy pertinente y necesario. En los últimos años se han incorporado con mayor fuerza –creemos que son conceptos que se deben incorporar con más fuerza y más acción– los conceptos de investigación e innovación. La innovación de ese artículo apunta a hacerle un agregado a un artículo de la Rendición de Cuentas de 1992 que autorizaba incorporar en el giro de los entes autónomos y servicios descentralizados prestar servicios de asesoramiento de asistencia técnica. En concreto, el agregado sería el de desarrollar proyectos de investigación e innovación en las áreas de su respectiva especialidad. Creo que ese ha sido un proceso que lo podemos identificar en algunas empresas públicas como, por ejemplo, UTE y Antel las que, por obra y gracia de los procesos de reestructura que fueron acompañados de asesoramiento externo, han ido generando internamente –lo que es muy sano y positivo– el propio *know how* para luego trasladarlo a otros lugares, hablando en general de asesoramiento y asistencia técnica. También en materia de investigación e innovación es bien importante que las empresas públicas, que son un motor fundamental de la economía, estén en punta en estos temas, lo que implica estar investigando, desarrollando e innovando de forma permanente. De hecho, varias de las empresas – particularmente las dos que nombré– muestran vastos ejemplos sobre la innovación que han llevado adelante en los últimos años. Por tanto, me parece un elemento positivo incorporar los proyectos de investigación e innovación.

Con referencia al tema de la preceptividad de celebrar convenios con instituciones y organismos especializados en la materia, debo decir que entendemos que esa redacción es muy fuerte porque se dice: «En caso de desarrollar proyectos de investigación, deberán celebrar convenios con instituciones y organismos especializados en la materia» y creemos que sería más adecuado hablar de la posibilidad, porque cada caso depende de las necesidades de los negocios que aparezcan.

Ese es el otro elemento interesante: en materia de asesoramiento y asistencia técnica, las empresas que mencioné anteriormente –incluida la OSE con la instalación de las UPA–, tienen posibilidad de comercializar, por lo que sería muy positivo que se incorporara la investigación y la innovación. En fin, vemos con buenos ojos que se pueda incorporar la autorización para la comercialización de los resultados obtenidos a partir de dicho desarrollo. Obviamente, todo se debe desarrollar dentro del marco de control que mencioné antes. Por tanto, habrá que seguir trabajando sobre ello.

Estos son los comentarios que quería realizar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Debido a que soy autor de uno de los proyectos hubiera querido intervenir después de los señores senadores, pero me interesa hacer algunas precisiones respecto al control de las sociedades anónimas.

Antes que nada, me parece que es bueno reconocer que la OPP ha avanzado en la instalación de este tema en el debate público. Eso es así y es bueno reconocerlo: ha generado instancias públicas, ha generado masa crítica y discusión sobre el rol de las sociedades anónimas vinculadas a las empresas públicas y el de las empresas públicas como tales. Es más; en el proyecto se habla de un concepto de buenas prácticas, y nos consta que ello es parte del trabajo que está desarrollando la OPP. En realidad, lo que proponemos es un mínimo exigible, que sería establecido por el Banco Central, a las empresas que cotizan en la Bolsa.

La primera precisión que quiero hacer tiene que ver con el concepto de huida del derecho. Este concepto, que manejamos en la exposición de motivos –no en el proyecto–, ha sido tratado por varios reconocidos catedráticos de Derecho Administrativo que hablan, entre otras cosas, de huida del derecho y del Estado paralelo. Nosotros, para la elaboración del proyecto de ley, tomamos como insumo frases y conceptos vinculados a algunas apreciaciones y trabajos hechos por catedráticos de Derecho Administrativo de la Universidad de la República, la Universidad de Montevideo, la

Universidad Católica del Uruguay, la Academia Nacional de Economía y el Instituto Pharos. Como dije antes, algunos de esos conceptos se incluyen en el proyecto.

La segunda precisión refiere al artículo 10 –el contador García lo mencionó–, que habla de: «la apertura de una parte minoritaria de su capital accionario mediante la suscripción pública de acciones». Obviamente, esta disposición refiere al mercado de valores. Es un viejo proyecto dinamizar el mercado de valores en Uruguay pero, además, generar por esta vía, no solo la posibilidad de incorporar capitalización genuina, sino control social. Ello implica, en la oferta pública, la aplicación de una serie de requisitos –por supuesto, las autoridades los conocen mucho más que nosotros–, que son bien estrictos y que van en el camino de las buenas prácticas. Quizás, en este caso, algunos requisitos deberán ser bien marcados para que sean pasibles de ser presentados en el mercado de valores. Respecto a este artículo, debo decir que incluye dos aseveraciones que actúan como condicionantes. Una de ellas es: «deberán promover, siempre que las condiciones lo permitan». No es taxativo; no lo hace obligatorio.

Por otro lado, refiere a algo que no es menor y es la apertura de una parte minoritaria de su capital. Esta es otra aclaración de la que es bueno dejar constancia porque, en este caso, no estamos hablando de enajenación mayoritaria por la vía de la suscripción y venta de acciones en el mercado de valores de las sociedades anónimas en el cual el Estado tiene participación mayoritaria, sino que en la medida en que las condiciones lo permitan una parte minoritaria del capital accionario podrá abrirse al mercado de valores. A mi juicio, esto tiene una cantidad de beneficios –insisto, estas son consideraciones personales– porque a los pequeños ahorristas no solo les brinda la posibilidad de participar en negocios en donde el Estado además funcionaría como garante –porque la propiedad es estatal mayoritariamente–, sino también la de generar oportunidades de inversión. A ello se agrega un control social y determinados requisitos de presentación –balances y niveles de funcionamiento– para ser pasible de que tanto la Bolsa de Valores como la bolsa electrónica puedan actuar en la venta de esas acciones.

Estas eran dos aclaraciones que quería hacer previamente. Me parece que abundan en el concepto que tienen los artículos del proyecto de ley.

SEÑOR CAMY.- Gracias, señor presidente.

Es un gusto recibir a las autoridades de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Ha sido muy clara la ponencia del señor director de este organismo y creo que también es muy claro lo que señalan los dos proyectos por los cuales se ha solicitado su parecer.

Más allá de lo que establecen las propuestas legislativas que se están considerando, cuando se trató la última instancia de la Rendición de Cuentas en esta Cámara, en sesión conjunta de la Comisión de Hacienda con la de Presupuesto, se recibió a los ministros del Tribunal de Cuentas de la república. A través de una consulta que les hicimos establecieron claramente que el Tocaf le atribuye competencia expresa al Tribunal de Cuentas –sobre todo, el manejo de la hacienda pública– e interpretaban la posibilidad de que pudiera participar en el contralor de las empresas que operan en el derecho privado y que tienen capital mayoritario del Estado. En los hechos ese control estaba cercenado por una razón presupuestal que expresaron como una alarma. Los señores senadores que integramos dicha comisión lo sabemos muy bien.

Por lo tanto, quisiera saber cuál es su opinión respecto a ese tema porque lo que hoy estamos discutiendo es conceptual. Por un lado, deseo que se determine con claridad dónde está el rol de contralor –es decir, si hace falta o no hay instrumentos para controlar– y, por otro, en el caso de que contáramos con los instrumentos o no hubiera acuerdo mayoritario para determinar otros –o matices que propone el proyecto de ley presentado por el señor senador Delgado–, si la opinión de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto es que existen en la práctica los mecanismos que permitan efectuar ese control que sin duda todos queremos.

El artículo 1.º del Tocaf establece claramente que le compete a ese cuerpo normativo la contabilidad y administración financiera del Estado de toda la hacienda pública, y habla claramente de

prácticas de transparencia, celeridad y eficiencia. Ese es el concepto. Más allá de que políticamente se defina en el ámbito legislativo –por los mecanismos que correspondan– cuál es el camino que queremos seguir, debemos tener la certeza de si hoy se puede cumplir con esos mecanismos de control. Es claro que actualmente en las principales empresas públicas del país no solo existen mecanismos de participación y apertura del capital –como el caso de UTE–, sino que en la propia empresa Ancap existen los dos casos. Ducsa cerró en 2015 con USD 25:000.000 de resultado positivo y ha abierto la emisión de obligaciones negociables con muy buena calificación, mientras que otras no hubieran podido hacerlo –por más que hubieran querido– porque la requisitoria legal para poder participar de ese tipo de operaciones no existía.

Entonces, precisamente queremos conocer la opinión de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto sobre la capacidad actual que pueda existir –de no aprobarse esta alternativa–, en el marco de una referencia muy puntual y contundente que los ministros del Tribunal de Cuentas nos plantearan por unanimidad en su última participación en este ámbito, de atribuirse este rol por un tema presupuestal.

SEÑOR GARCÍA.- Con referencia a la pregunta del señor senador Camy, debo aclarar que el Tribunal de Cuentas recibe –de manera regular y permanente– de las empresas públicas el balance auditado por auditores externos.

Ese balance que recibe el Tribunal de Cuentas, en el caso de que la empresa pública tenga subsidiarias, en general consta de dos partes: de los estados individuales de la empresa en sí misma y del balance consolidado del grupo. Reitero: el tribunal recibe todo.

En el caso del consolidado, el tribunal tiene la posibilidad de auditarlo, mientras que en el de las subsidiarias los balances individuales también van al Tribunal de Cuentas. Me parece que esto es relevante porque el tribunal recibe la información de los balances de las empresas en general, los estados individuales, del consolidado y de las subsidiarias en particular.

Un comentario que quizá sobrevuela todo esto y advierto que se ha manejado en las intervenciones hechas en la comisión, tiene que ver con que, obviamente, en todo elemento de control –que todos deseamos que sean los mayores– hay que tener en cuenta el contrapeso de la transparencia –como se mencionó recién–, pero también el de la celeridad y la eficiencia de los procesos. Allí hay que tener también un balance adecuado. Como esto es recibido en el tribunal una vez cerrado el ejercicio, es control *ex post* y no es privativo para otras acciones que la empresa pueda hacer, se podría estudiar la posibilidad de brindar mayor información, pero no sé cuál sería además de la que la que le llega en este momento.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me queda clara la posición de la OPP vinculada al proyecto que modifica el artículo 271, que en realidad tuvo un comentario positivo, e incluso la sugerencia de incorporarle algo más. De hecho, parte de las actividades allí descritas son realizadas por varios entes autónomos.

No voy a hablar por la bancada del Frente Amplio, pero hay una propuesta de la OPP –que por lo menos soslayó su director– y sería bueno que la estudie un poco más y luego la envíe porque, incluso, planteó la posibilidad de alguna modificación o agregado al artículo.

Con respecto al proyecto de quien habla, haré dos o tres preguntas concretas porque algunos artículos tienen un sentido más programático –por decirlo de algún modo– o enunciativo y otros detallan algunas obligaciones vinculadas a las empresas públicas. Esto es así, sobre todo en el artículo 1, que dice: «Artículo 1. - La constitución de las sociedades anónimas en las que directa o indirectamente tenga participación social un ente estatal industrial o comercial» –del Estado, obviamente– «deberá ser autorizada por el Poder Ejecutivo e informadas a la Asamblea General dentro de los treinta días de su constitución». Con respecto a esta autorización que se necesita del Poder Ejecutivo –no de la empresa madre o de la empresa abuela que las crea– y el informe posterior al Parlamento, ¿la OPP coincide o no? ¿Esto va en la misma línea de lo que la OPP está pensando en los trabajos que está haciendo y en la discusión que está teniendo con relación al rol de las empresas públicas?

Observamos que hay una coincidencia en el concepto de buenas prácticas. Nosotros ponemos la exigencia de que el concepto de buenas prácticas sea el mínimo, es decir, lo mismo que les exige el Banco Central a aquellas empresas que emitan instrumentos de oferta pública. Quiero saber si lo que piensa la OPP está en la misma línea o no porque, más allá de definir el concepto de buenas prácticas, tendrá que ver algunos ítems de política de remuneraciones, planes de inversión y algunas otros elementos. Hay interpretaciones diferentes en cuanto al nivel de endeudamiento. El artículo 11 modifica el artículo 267 de la Ley n.º 18834 al establecer que todas las operaciones financieras que impliquen un endeudamiento superior al equivalente en moneda nacional a UI 85.000.000 (ochenta y cinco millones de unidades indexadas), deberán ser autorizadas por el Poder Ejecutivo e informadas a la Asamblea General dentro de los treinta días de aprobado.

Obviamente coincidimos con esta disposición, pero agregamos una penúltima frase en el artículo que dice: «También se incluirán las operaciones financieras de las personas jurídicas en cuyo paquete accionario la participación estatal sea mayoritaria». ¿Por qué ponemos esto? Porque se presentan situaciones donde la empresa madre para poder endeudarse necesita autorización del Poder Ejecutivo, pero la jurídica de esta empresa hija o nieta de este ente autónomo determina que ellos no necesitan autorización legal para el endeudamiento y para la renovación. Acá simplemente dejamos claro que no hay ningún caso donde puedan endeudarse por encima de este monto o renovar un endeudamiento sin la autorización del Poder Ejecutivo.

Por otro lado, con respecto al artículo 3.º, la delegación que nos visita señaló que ya está prevista una disposición constitucional y normativa vinculada a que no pueden actuar fuera del objeto. En los hechos ya ocurrió que actúan fueran del objeto porque primero generan los hechos y después cambian el objeto para adecuarlo a la realidad. Entonces, más allá de que el marco normativo existente en los hechos no se cumple, tratamos de ser muy claros al respecto. El objeto no puede exceder el objeto de la empresa madre. Reitero, el objeto de la sociedad anónima de participación mayoritaria del Estado donde hay una empresa pública que la crea, en este caso con autorización –si este proyecto se aprueba– del Poder Ejecutivo, no puede exceder el objeto de la empresa madre.

Este articulado no es muy extenso y hay muchos artículos que son programáticos, casi aspiracionales y van en línea con lo que la OPP viene trabajando. Algunos son condicionantes para tratar de ordenar todo este Estado que funciona en paralelo a las empresas públicas, que no es responsabilidad de este gobierno, ni del anterior, ni del anterior, sino que es un tema que se ha venido generando a lo largo de los tiempos y en determinados casos se hipertrofió. En este sentido, aclaro que no queremos que pierdan eficiencia ni celeridad, pero somos conscientes de que si ponemos a todas las sociedades anónimas en la órbita del derecho privado dejan de tener, quizá, la eficiencia, el manejo y la optimización de todo su potencial porque están inmersas en una cantidad de restricciones que tiene el derecho público. Ahora bien; si van a funcionar en el derecho privado tenemos que agregar algunos controles de los que hoy, a nuestro juicio, quizás carecen o no se cumplen. Esto va en el sentido de dar agilidad, pero tratando de no horadar el proceso de transparencia y los controles a las sociedades anónimas. No se trata de prohibirlas o asfixiarlas ni de ponerlas en la órbita del derecho público, sino de darles agilidad con transparencia y con algunos controles que nos parecen absolutamente necesarios.

Por eso hay algunos artículos que, más bien, son aspiracionales y programáticos en el mismo sentido en que viene trabajando la OPP. Se podrá coincidir o no, pero esto contiene algunas disposiciones que son de fondo como, por ejemplo, las relativas a la autorización del Poder Ejecutivo, al objeto y a la posibilidad de definir endeudamientos por encima de lo que hoy determina la ley.

Nos gustaría saber si la OPP ya tiene una posición por lo menos sobre esos artículos.

SEÑOR GARCÍA.- Se plantearon unas cuantas preguntas que espero poder responder o, por lo menos, plantear el punto de vista que, como decíamos hoy, pudimos formarnos en estos días.

Con respecto al artículo 1.º, creo que justamente debemos considerar cuánto nos agrega de control y cuánto nos quita de eficiencia. Tratándose de una resolución del Poder Ejecutivo, esto tendría que ser relativamente rápido y, en ese sentido, no debería ser complejo. Va a quedar a criterio de los

legisladores decidir si efectivamente, en el balance entre agregar un trámite más y que la empresa tenga la agilidad que se requiere, no se dificulta el proceso.

Me queda una duda en cuanto a cómo está planteado el universo al que se refiere el artículo, que habla de «sociedades anónimas en las que directa o indirectamente tenga participación social un ente estatal industrial o comercial». En lo personal, interpreto esto como la referencia que se hacía a hijos o nietos, es decir, sucesivas participaciones en empresas que son propiedad unas de otras.

Me queda la duda –y la expreso a la comisión– acerca de qué pasa cuando se compra una sociedad. Aquí no está planteado eso, sino que se alude a la constitución de sociedades. ¿Qué sucede cuando una empresa tiene necesidad o le resulta conveniente comprar una sociedad y hay que actuar rápidamente? Esto también hay que tenerlo en cuenta a la hora de analizar el balance entre control y eficiencia.

Para referirse a ese punto pediría que hiciera uso de la palabra al subdirector Dibarboure, que también tiene una observación para incorporar.

SEÑOR DIBARBOURE.- Simplemente quiero recordar a los señores integrantes de la comisión que el Poder Ejecutivo, de hecho, ya participa en la autorización de la creación de las sociedades anónimas vía la Auditoría Interna de la Nación, los distintos registros y la publicación de los estatutos a nivel del Diario Oficial. En todo caso, se trataría de incorporar algún control adicional –eso es lo que hay que validar– para este tipo de sociedades que, de alguna manera, estamos intentando calificar de forma diferente a las sociedades anónimas que se rigen por la Ley de Sociedades Comerciales. Hay muchas sociedades que funcionan como anónimas y que, a nuestros efectos, están dentro de este paquete de mejores prácticas, pero que no tienen el formato de sociedades anónimas. Por ejemplo, las empresas de derecho público funcionan con acciones, directorios, rendiciones de cuentas y balances auditados y, sin embargo, no están en el encuadre jurídico de la sociedad anónima. O sea que si estamos hablando de constitución de sociedades anónimas, la Auditoría Interna de la Nación ya tiene un rol bien relevante en representación del Poder Ejecutivo, en cuanto a qué se puede y qué no, a partir del análisis de los estatutos.

Ese era el apunte que quería hacer.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero hacer un comentario. Obviamente, el concepto es diferente; esto plantea agregar una autorización expresa del Poder Ejecutivo y el informe de la Asamblea General. Sabíamos lo de la auditoría, pero quisimos plantear el texto en estos términos para que se trate de una autorización expresa del Poder Ejecutivo.

SEÑOR GARCÍA.- Con referencia al tema de las buenas prácticas ya dimos nuestro punto de vista y comentamos el trabajo que estamos realizando.

Con respecto al proyecto de ley, incorporamos las prácticas exigidas por el Banco Central del Uruguay, tal como está planteado en este análisis general que estamos haciendo. Por lo tanto, a la luz de eso será otra fuente más de información de la cual estaremos tomando los elementos que sean necesarios.

Con referencia al último artículo relativo al nivel de endeudamiento, en realidad, se innova sobre todo en el tema de la renovación. En esto, como contador, me queda una duda porque cuando uno toma un préstamo está asumiendo una nueva obligación. Cuando hace una renovación cambia la obligación que tenía anteriormente por una nueva, es decir que no necesariamente hay un incremento del pasivo. Hago esta observación porque resulta pertinente. Una cosa es no tener deuda y pedir un préstamo desde cero y otra es la práctica financiera habitual en la que se produce la renovación de los vales bancarios. Probablemente esto no esté en el espíritu del artículo, pero me parece que ahí sí es importante la agilidad a la hora de actuar.

La segunda duda que tengo tiene que ver con la otra innovación que se establece y no me queda claro si la intención es mejorar la redacción o hay algún otro interés en el cambio. La redacción

anterior hablaba de las personas jurídicas controladas por los entes y la que está a estudio está proponiendo a las personas jurídicas en cuyo paquete accionario la participación estatal es mayoritaria. En general ambos conjuntos coinciden, entonces, no sé a qué se refiere el cambio. En general una sociedad anónima es controlada cuando uno de los dueños tiene, por lo menos, el cincuenta por ciento más uno de las acciones.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ese es el espíritu.

SEÑOR GARCÍA.- Pero hay un cambio en el artículo y no sabemos si hay algún elemento que se nos esté escapando.

SEÑOR PRESIDENTE.- Queremos aclarar que el sentido es equiparar la expresión «sociedad anónima controlada» con la de «una participación mayoritaria del Estado». El Estado no puede imponer a través de la empresa madre estatal determinadas condiciones o exigencias a una sociedad anónima de la cual participa si no es mayoritaria. Ese es el concepto que estamos manejando con esta redacción.

SEÑOR GARCÍA.- Lo comparto, pero la duda que tenemos era la diferencia entre controlada y participación mayoritaria, que a nuestro juicio son equivalentes.

SEÑOR DIBARBOURE.- Me permito intervenir nuevamente –y agradezco al señor director por permitírmelo aunque habíamos acordado que no lo haría– y lo que voy a decir es casi para terminar con lo que se señaló al principio. Muchas de las consultas que plantea el señor senador y otros aspectos que aparecen en el articulado y parecen no ser tan trascendentes perfectamente podrían dar motivo a dudas, como la referencia al gerente general o a las potestades de hacer o de no hacer. Al respecto, queremos volver a lo que dijo al principio el señor director. En la medida en que seamos no digo estrictos pero sí diligentes en el manejo de las buenas prácticas –tampoco decimos mejores o excelentes– de las empresas principales, necesariamente eso se derrama a las sociedades anónimas que son objeto de esta ley. Si desde el accionista principal hay una estrategia definida con el Poder Ejecutivo, líneas de acción, objetivos, compromiso de gestión, transparencia y cumplimiento casi en tiempo real de la información como consecuencia de la interoperabilidad de la que se habló –que es parte de la consultoría con el BID– y que estamos tratando de tener en la información en red con las empresas. Todo eso genera un montón de información que permite dar pautas de esas buenas prácticas a las sociedades anónimas de las cuales somos mayoritarios. De manera que todas estas dudas que se plantean acerca de topes de endeudamiento, no salirse del objeto y aplicación de las buenas prácticas, si el accionista lo pone como condición, el tema, prácticamente, debería permear.

Aclaro que es solo un marco conceptual el que estoy agregando; la idea no es repetir el principio, pero sí decir que el trabajo está, quizás, un escalón más arriba.

SEÑOR PRESIDENTE.- Coincido, pero prefiero dejar establecidos por ley algunos de los conceptos que pueden estar implícitos en las buenas prácticas, sobre todo los que entiendo trascendentes.

SEÑOR GARCÍA.- Quisiera hacer un comentario adicional para no pecar por omisión.

Así como hicimos un largo *racconto* del control existente a nivel de las empresas públicas, también debemos ser justos y decir que muchos de los directorios de las empresas públicas –unos cuantos, y a veces nos sorprendemos–, establecen normas de funcionamiento, procedimientos y manuales, que tienen sus subsidiarias. Entonces, lo que se está planteando, en muchos casos ya existe debido a la propia autonomía de las empresas y a la actitud que toman cada uno de sus directorios. Eso nos consta porque lo hemos visto y nos hemos alegrado de advertir cómo es el manejo en diversas empresas. Quería agregar esto porque, indudablemente, las iniciativas siempre son para mejorar, pero a veces se hace sobre lo existente, donde hay cosas muy buenas.

SEÑOR MUJICA.- No quiero repetir lo que he dicho hace un tiempo, pero creo que insistimos –y vamos a continuar haciéndolo– en tratar los síntomas de la enfermedad pero no la enfermedad en sí. Hicimos un derecho público –lo construimos históricamente– que es el responsable de la proliferación

de estas cosas, por la cantidad de barreras operativas que le creamos al propio Estado. Considero que fue el mayor triunfo, por la puerta de atrás, de la actividad privada para enfrentar a un Estado que se comía la cancha allá por los años 1920 y 1930. Es una involución de carácter histórico. Y ahora nosotros discutimos los controles. Pusimos tantas trabas, que se inventó esto de las empresas dependientes. Y vamos a seguir inventando organismos, expedientes, etcétera.

Aclaro que esta es una opinión personal. Y no pienso convencer a nadie.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos a los integrantes de la OPP su comparecencia. Hoy se inicia un proceso de discusión. Obviamente, ustedes aclararon que se trata de un tema más conceptual, quizás no artículo por artículo. Es claro que habrá más invitados para opinar sobre estos dos proyectos de ley, y cuando esté más avanzada la discusión los volveríamos a citar, como unidad ejecutora de la Presidencia de la República, especializada en el control y seguimiento de las empresas públicas.

(Se retiran de sala los representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto).

–Se pasa a considerar la carpeta n.º 771/2017, relativa a la autorización al Banco Central del Uruguay a la acuñación de monedas conmemorativas por el cincuenta aniversario del Congreso de Unificación Sindical. En el artículo 2.º de la iniciativa se establecen las cantidades y las características que las mismas deben tener y, en los artículos 3.º y 4.º, se determinan una serie de condiciones.

Considero que podríamos acompañar este proyecto de ley, en el marco de una serie de actividades y celebraciones que, durante el año pasado y en lo que va de este, se hicieron por el aniversario que se conmemora.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota).

–6 en 6. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Corresponde designar miembro informante.

SEÑOR HEBER.- Propongo al señor senador Martínez Huelmo.

(Apoyados).

SEÑOR PRESIDENTE.- Se pasa a considerar la carpeta n.º 781/2017, relativa a la autorización al Banco Central del Uruguay a la acuñación de monedas conmemorativas por los ciento cincuenta años de la creación de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay.

SEÑOR MARTÍNEZ HUELMO.- Señor presidente: simplemente quiero decir que el hecho de que votemos de manera sumaria estos asuntos no les resta importancia. Por ejemplo, la iniciativa que está a consideración reviste gran importancia desde el punto de vista social, ya que la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay fue fundada en el año 1867. En este caso es un homenaje que le hace el Estado a la institución, como en su oportunidad le hizo al Congreso de Unificación Sindical.

En fin, la comisión vota estos asuntos de manera sumaria por entender que constituyen actos importantes del propio Estado en reconocimiento a estas instituciones.

SEÑOR PRESIDENTE.- Huelga decir que no estamos haciendo consideraciones con respecto al funcionamiento de cada una de las instituciones, sino dando lugar a la autorización para la acuñación de monedas conmemorativas del cincuenta aniversario del Congreso de Unificación Sindical y de los

ciento cincuenta años de creación de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay. No tiene otro sentido más que ese lo que estamos votando en el día de hoy.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota).

–7 en 7. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Corresponde designar miembro informante.

SEÑORA MOREIRA.- Propongo al señor presidente de la comisión.

(Apoyados).

SEÑOR PRESIDENTE.- No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Son las 11:19).